

11. FEJEZET

A NEMZETKÖZI BERUHÁZÁSVÉDELEM ÁTLÁTHATÓSÁGI GARANCIÁI AZ UNIÓBAN

Bartha Ildikó

1. A beruházásvédelem uniós szabályozási kerete

A globalizáció megerősödésével jelentősen megnőtt a nemzeti határokon átnyúló tőkemozgások, közöttük a közvetlen külföldi befektetések mennyisége. E beruházások védelmének jogi feltételrendszere azonban meghatározó jelentőséggel bír abból a szempontból (is), hogy az állam – jellemzően állami támogatások, hitelek, bankgaranciák nyújtása útján – milyen mértékben és módon involválódik az érintett projektek megvalósításába. Az alábbi fejezetben feltárjuk és rendszerezük a nemzetközi közjogi és az uniós szabályrendszer közpénzek védelme szempontjából releváns rendelkezéseit. Ennek során elsősorban az „új generációs”, kizárólagos uniós hatáskörben megkötendő nemzetközi beruházásvédelmi megállapodások átláthatósági garanciákat biztosító előírásait vizsgáljuk.

1.1 Közvetlen befektetések az uniós jogban

A Lisszaboni Szerződés kereskedelempolitikát érintő módosításai közül talán a legmeghatározóbb jelentőségűnek tekinthetjük, hogy e szakpolitika az EUMSZ. 207. cikke értelmében immár kiterjed a külföldi közvetlen befektetésekre is,²⁸⁶ az Unió tehát kizárólagos hatáskörrel rendelkezik e területen a nemzetközi megállapodások megkötésére. A közvetlen külföldi befektetés alatt általában olyan külföldi beruházást értünk, amely tartós és közvetlen kapcsolat kialakítására szolgál azzal a vállalkozással, amelynek egy gazdasági tevékenység elvégzéséhez a tőkét rendelkezésére bocsátották.²⁸⁷ A közvetlen külföldi befektetés fontos forrása a termelékenység növekedésnek, és kulcsszerepet játszik a vállalkozások és munkahelyek létrejöttében és szervezésében. A 207. cikk módosítása annak

²⁸⁶ EUMSZ. 207. cikk (1) bek. és 3. cikk (1) bek e) pont

²⁸⁷ COM(2010) 343.

felismerését és elfogadását is közvetíti a tagállamok részéről, hogy a beruházások és a kereskedelem – ennek részeként a szállítás – manapság egymásra vannak utalva, s egymást kiegészítik.²⁸⁸

A globalizáció megerősödésével drámaian megnőtt a tőke mozgások, közöttük a közvetlen külföldi befektetések mennyisége. 2007-ben – vagyis a globális gazdasági és pénzügyi válságot megelőző utolsó évben – a közvetlen külföldi befektetések forgalma csaknem 1500 milliárd eurós szintet ért el.²⁸⁹ Napjainkban a világ áru-, illetve szolgáltatáskereskedelmének mintegy fele multinacionális vállalatok leányvállalatai között zajlik.²⁹⁰

A közvetlen befektetésekre való utalás az Unió alapító szerződéseiben először a tőke mozgás szabadságára vonatkozó rendelkezések között jelent meg. A (jelenlegi) EUMSZ. 63. cikke értelmében tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőke mozgásra, illetve fizetési műveletekre vonatkozó minden korlátozás. E rendelkezés szerinti tőke mozgás fogalmát meghatározó 88/361/EGK irányelv e körbe sorolja a közvetlen befektetéseket is. Az EUMSZ. 64–66. cikkei a teljes liberalizációt előíró főszabály alóli mentesülés különböző eseteit – egyrészt a tagállamok, másrészt az Unió intézményei által a tőke mozgások, illetve fizetési műveletek tekintetében bevezethető korlátozásokat – határozzák meg. Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata egyértelművé teszi, hogy e megállapodások az Unió által a 64–66. cikkek alapján bevezetendő tőke mozgás-korlátozó intézkedések végrehajtását veszélyeztethetik. Ebből is láthatjuk, hogy a kereskelempolitika külföldi közvetlen befektetésekre való kiterjesztése a tagállamok számára elsősorban a harmadik államokkal megkötött beruházás-védelmi megállapodások szempontjából érdekes.

Az EUMSZ. hatályba lépése előtt a tagállamok harmadik országokkal mintegy 1200²⁹¹ beruházással kapcsolatos kétoldalú megállapodást kötöttek, amelyek részben vagy egészen a közvetlen külföldi befektetésekre is vonatkoznak.²⁹² Ezzel ma a tagállamok mondhatják magukénak a

²⁸⁸ COM(2010) 343.

²⁸⁹ World Investment Report of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) – az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciájának 2009-es globális befektetési jelentése.

²⁹⁰ COM(2010) 343.

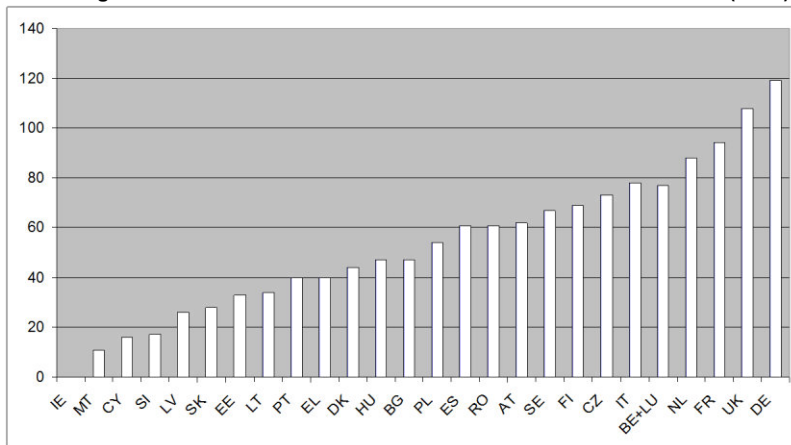
²⁹¹ Az UNCTAD jelentése összesen 2676 kétoldalú beruházási szerződésről számol be, ez a szám azonban nemcsak az EU-harmadik állam, hanem az EU-tagállamok között megállapodásokat is magában foglalja (UNCTAD, 2009: 32.)

²⁹² A világon először 1959-ben Németország kötött kétoldalú beruházási szerződést (Kétoldalú

világszerte hatályban lévő beruházási megállapodások csaknem felét. Az ilyen megállapodások közé tartoznak a kétoldalú beruházási megállapodások (BIT),²⁹³ amelyek többek között beruházási feltételeket garantálnak a tagállamokban és a harmadik országokban a szerződő felek befektetői számára.

1. ábra

Az EU tagállamok által kötött kétoldalú beruházási szerződések száma (2010)



Forrás: COM(2010) 343.

A kétoldalú beruházási szerződések a tagállamok számára különleges garanciákat biztosítottak harmadik országoktól a saját beruházóikkal és beruházásaikkal kapcsolatos elbánásra. Így többek között a tisztességtelen vagy diszkriminatív elbánás elleni kötelezettségvállalásokat tartalmaztak, illetve – igen fontos elemként – kisajátítás esetére írtak elő megfelelő ellentételezést.²⁹⁴ Ezek a beruházásvédelmi garanciák fontos bizalomépítő lépést jelentenek a megalapozott beruházási döntések meghozatalához szükséges jogbiztonság terén. Az ilyen beruházásvédelmi megállapodások tehát eredményes beruházásösztönző és -vonzó hatással bírnak, különösen

beruházási szerződés Németország és a Pakisztáni Iszlám Köztársaság között, 1959), amit azóta világszerte számos ország – köztük egy kivételével (Írország) – az összes tagállam követett.

²⁹³ BIT: Bilateral Investment Treaty.

²⁹⁴ A tulajdonhoz való jog befektetők védelmével összefüggésben történő értelmezését lásd bővebben: Szemesi, 2013: 175–176.

azokban az országokban, ahol a hazai intézmények és gazdaságpolitika önmagában nem képes ilyen garanciákat biztosítani.²⁹⁵

A beruházásvédelmi megállapodások – és e körben nemcsak a tagállam-harmadik állam viszonylatban, hanem a tagállamok között létrejött BIT-ekre²⁹⁶ is kell gondolni – ugyanakkor problémákat is vetnek fel az Unió belső piacának működése szempontjából. E problémák sok tekintetben hasonlóak azokhoz, mint amilyeneket a kétoldalú légiközlekedési megállapodásokkal összefüggésben tárgyaltunk. Mint már említettük, nem minden tagállam kötött ilyen megállapodásokat, de a meglévők közül sem minden megállapodás biztosít ugyanolyan magas szintű normákat. Ez egyenlőtlen versenyfeltételeket jelent a tagállamok külföldön beruházó vállalatainak attól függően, hogy az adott tagállam kétoldalú beruházási megállapodása szerint az anyaországon kívüli leányvállalatok, telephelyek „nemzetinek” minősülnek-e avagy sem.²⁹⁷ A tagállamok között kötött BIT-ek pedig az Unió területén belül beruházni kívánó vállalkozások közötti versenyt torzítják, továbbá az is kérdéses, hogy mennyiben vannak összhangban az alapító szerződés tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseivel.

A tagállamok megállapodásainak további jellegzetessége, hogy a beruházókra vonatkozó elbánás szabályozásának csupán „belépés utáni” vagy „befogadás utáni” dimenziójára terjednek ki, vagyis azután, hogy a beruházás már megtörtént. Ez azt vonja magával, hogy a tagállamok kétoldalú beruházási szerződesei – sem a tagállamaink vállalatainak kifelé, sem kívülről az Európai Unió területére irányuló beruházások vonatkozásában –, nem rendelkeznek konkrét kötelező erejű kötelezettségvállalásokról a belépési feltételek tekintetében.

A „belépési”, illetve „befogadási” úrt az Unió részben a Lisszaboni Szerződés kereskedelempolitikai rendelkezésének módosításával nyert új kompetenciájával,²⁹⁸ részben a korábban érvényes alapítószerződési felhatalmazásával élve kezdte el fokozatosan kitölteni olyan uniós szintű többoldalú és kétoldalú megállapodásokkal, amelyek a beruházási piacra jutásra és a beruházási liberalizációra is kiterjedtek. Ezek a megállapodások

²⁹⁵ COM(2010) 343.

²⁹⁶ Az államok között „klasszikus” nemzetközi megállapodás formájában létrejött BIT-ek mellett egy további típusként kell megemlítenünk a beruházók és a fogadó állam között megkötött ún. egyedi beruházási szerződéseket, amelyek leginkább „*korlátozottan nemzetközi szerződésként*” értelmezhetők (Szemesi, 2013: 179.).

²⁹⁷ COM(2010) 343.

²⁹⁸ EUMSz. 207. cikk

az uniós beruházók számára javították a piacra jutást azzal, hogy a harmadik ország piacára való belépéskor biztosították számukra a diszkriminációmentes elbánást.²⁹⁹ Az uniós kizárólagos külső hatásköröknek a beruházási politikára való kiterjesztésétől az elemzők elsősorban az Unió szerepének további megerősítését várják, leginkább azt, hogy az Unió erősebb tárgyalási pozícióját kihasználva könnyebben hozzáfér majd a legfontosabb harmadik országbeli piacokhoz, miközben a befektetők védelmet élveznek, s ezzel egyúttal növekszik Európa nemzetközi versenyképessége.³⁰⁰

A harmadik országokban közvetlenül tapasztalt fejlemények is több esetben azt mutatták, hogy a tagállamok és harmadik államok között létrejött megállapodások hálózatával működtetett befektetővédelmi rendszer – főként az európai befektetők szempontjából nézve – nem feltétlenül működik megfelelően. A Bizottság jelentése³⁰¹ több olyan harmadik országot (például Argentínát, Oroszországot) is említ, ahol nem tartják tiszteletben a különböző uniós tagállamokkal fennálló beruházásösztönzésről és -védelemről szóló kétoldalú megállapodásokat. Erre szolgálnak példaként a beruházások kisajátításával egyenértékű fellépések, illetve a külföldi befektetők által sikeresen irányított vállalatok de facto, sőt egyes esetekben de iure újraállamosítása; ezek közül számos ügy nemzetközi bíróság elé is került.³⁰² Egyes országok (például Dél-Afrika)³⁰³ ráadásul fel is kívánják mondani a kétoldalú megállapodásokat,

²⁹⁹ Többoldalú szinten – a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt az Unió és a tagállamok által vegyes megállapodás formájában megkötött – a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezmény (GATS) ad keretet az üzleti jelenlét révén történő szolgáltatásnyújtásról szóló kötelezettségvállalásokhoz. Lásd: GATS I. cikk c) pont, az ún. „3. módozat”. Kétoldalú szinten az Unió lezárta a tárgyalásokat Koreával egy szabadkereskedelmi megállapodásról, amelyben – az EUMSZ. 207. cikkében foglalt felhatalmazás alapján – a beruházók piacra jutásáról és letelepedéséről is szerepelnek rendelkezések.

³⁰⁰ „*The EU Approach to International Investment Policy after the Lisbon Treaty*”, az LSE és mások által készített tanulmány 2010-ben kiemelte, hogy a beruházásokra vonatkozó szabályokat az 1990-es évek óta a NAFTA-országok alakították ki átfogóbb megállapodások révén, ami közvetett módon az uniós beruházók rovására ment.

³⁰¹ COM(2014) 153.

³⁰² Példaként szolgál az argentin kormány 2012 áprilisában meghozott intézkedése, amellyel megfelelő mértékű és kellő időben történő ellentételezés nélkül kisajátította a Repsol spanyol olajtársaság argentinai egységének, az YPF-nek az 51 %-át. A kisajátítást követően a Repsol olajtermelési kapacitása, illetve olajtartalékai jelentős részének elvesztéséért kártérítést követelt. 2013 végén elvi kártérítési megállapodás született Argentína és a Repsol között a bírósági eljárások felfüggesztéséről és a kártérítési összeg megállapítására szolgáló eljárásról.

³⁰³ Dél-Afrika az uniós tagállamokkal kötött kétoldalú beruházásvédelmi megállapodások megszüntetése mellett döntött, amelyek helyébe új jogszabályok lépnek. Ezek rendelkezései

vagy legalábbis ezt tervezik. Mindez szintén negatív hatást gyakorol a beruházási légkörre, és ezen országok az uniós vállalatok számára befektetési célpontként kevésbé lesznek vonzóak.

1.2 A „BIT-rendelet” – életben maradnak a tagállami egyezmények

Az EUMSZ. 207. cikkéből következő felhatalmazás – vagyis az Unió kizárólagos hatáskörének kiterjesztése a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó nemzetközi megállapodások megkötésére – konzekvenciájaként az Unió azonos tárgyú megállapodásai fokozatosan felváltják a tagállamok kétoldalú megállapodásait. A Tanács és a Parlament – e megállapodások feltételei szerint működő európai uniós és külföldi beruházók számára történő jogbiztonság garantálása céljából – elfogadták az 1219/2012/EU rendeletet (a továbbiakban: „BIT-rendelet”), amely átmeneti rendelkezéseket állapít meg a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében.³⁰⁴ E rendelet értelmében az uniós szinten megkötött megállapodások hatályba lépéséig a tagállamok a nem uniós tagállamokkal megkötött beruházás-védelmi megállapodásaikat – a rendeletben meghatározott feltételek mellett – hatályban tarthatják, sőt szükség esetén újakat is köthetnek.³⁰⁵ A tagállamok a Bizottságnak jelentik be az érintett megállapodásokat, annak érdekében, hogy a megfelelő felhatalmazást megkapják.³⁰⁶ Magyarország például mindegyik – összesen 37 – harmadik állammal megkötött BIT-et bejelentette, és meg is kapta hatályban tartásukra a Bizottságtól a felhatalmazást.³⁰⁷ A rendelet 6. cikke egyfajta speciális – az EUSz. 3. cikk (4), illetve az EUMSZ. 351. cikkének (2) bekezdéseinek szellemét tükröző – együttműködési kötelezettséget is rögzít: „[...] a bejelentett kétoldalú beruházási megállapodások fokozatos felváltására tekintettel a tagállamok meghoznak minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy az említett megállapodások rendelkezései ne állítsanak komoly akadályt az elé, hogy az Unió harmadik

viszont nem alkalmasak arra, hogy a beruházók számára az eddigivel megegyező szintű jogbiztonságot, illetve jogi kiszámíthatóságot biztosítsák.

³⁰⁴ 1219/2012/EU rendelet

³⁰⁵ 1219/2012/EU rendelet, 3., 8., 9., 11. cikkek.

³⁰⁶ A 1219/2012/EU rendelet 2. cikke szerint a tagállamoknak értesíteniük kell a Bizottságot valamennyi olyan, harmadik országgal fennálló kétoldalú beruházási megállapodásról, amelynek aláírására 2009. december 1-jét, illetve a csatlakozásuk időpontját megelőzően került sor, és amelyet hatályban kívánnak tartani, vagy amelyet hatályba kívánnak léptetni.

³⁰⁷ Az 1219/2012/EU rendeletben mellékelt lista alapján Magyarország – a más tagállamokkal megkötött, ún. intra-BIT-eket is hozzávéve – összesen 56 megállapodással rendelkezik.

országokkal kétoldalú beruházási megállapodásokról tárgyalásokat *folytasson, illetve, hogy ilyen megállapodásokat kössön.*” Ennek fényében a tagállamoknak tájékoztatniuk kell a Bizottságot – a már engedélyezett – meglévő, kétoldalú beruházási megállapodás módosítására vagy új kétoldalú beruházási megállapodás megkötésére irányuló tárgyalások előrehaladásáról és az elért eredményekről. A Bizottság azt is kérelmezheti, hogy részt vehessen e tárgyalásokon.³⁰⁸

A BIT-rendeletben előírt konzultációs mechanizmus azonban nem jelent feltétlenül garanciát a korábbi szabályozás és az uniós rendelkezések közötti konfliktus elkerülésére. A nemzetközi beruházásvédelmi rendszer – amelynek a tagállamok kétoldalú megállapodásai is a részét képezik –, illetve a tagállamok uniós jogi kötelezettségeinek ütközése eddig is vetett fel problémákat, és ez várható az uniós szintű nemzetközi beruházási politika megvalósítását követően is. Az uniós belső piac működésének alappilléreit képező, egyes partikuláris szabályozási területeken egyenlő elbánást előíró rendelkezések, illetve a versenyjogi (különösen az állami támogatásokra vonatkozó) előírások például összeütközésbe kerülhetnek (és kerültek is) e megállapodások befektetők védelmére – többek között a kisajátítás elleni védelemre – vonatkozó szabályaival.

Az alábbi példa (1. keretes írás) is arra mutat rá, hogy a tagállamokat terhelő, a beruházásokkal kapcsolatban létrejött korábbi nemzetközi szerződéses kötelezettségek, illetve az uniós jogi követelmények párhuzamos létezése számos kérdést, problémát vethet fel. Ezek száma várhatóan még tovább fog növekedni, ha az Unió a Lisszaboni Szerződés felhatalmazása alapján átveszi a beruházások nemzetközi szintű szabályozásának hatáskörét a tagállamoktól. Kérdésként merülhet fel például, hogy miként folyik le egy választottbírói eljárás, ha valamely tagállam területén, de az Unió által harmadik állammal megkötött megállapodás alapján megvalósuló beruházással összefüggésben a külföldi – azaz harmadik államban honos – beruházónak kártérítési igénye keletkezik.

³⁰⁸ 1219/2012/EU rendelet, 10. cikk

Magyarország hosszú távú villamosenergia-vásárlási megállapodásai

A lisszaboni szerződés módosítás alapján megvalósítandó uniós szintű befektetési politikától még független összeegyeztethetlenség egyik legnyilvánvalóbb példaként szolgál Magyarország – uniós csatlakozását megelőzően megkötött – hosszú távú villamosenergia-vásárlási megállapodásainak problémája.³⁰⁹ A Bizottság 2005-ben kezdte vizsgálni e megállapodásokat, és 2008-ban hozott határozatában megállapította, hogy a Magyar Villamos Művek Rt. (MVM), valamint a Budapesti Erőmű Rt., Dunamenti Erőmű Rt., Mátrai Erőmű Rt., AES-Tisza Erőmű Kft, Csepeli Áramtermelő Kft., Paksi Atomerőmű Rt. és a Pécsi Erőmű Rt. (az eredeti HTM aláírója és a Pannon Hőerőmű Rt. jogelődje) között kötött hosszú távú villamosenergia-vásárlási megállapodásokban – a szabad piaci árnál magasabb áron – meghatározott vételi kötelezettség közös piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatást³¹⁰ tartalmaz a villamosenergia-termelőknek.³¹¹ A bizottsági határozatot követően a magyar országgyűlés elfogadott egy törvényt, ami alapján az MVM felmondta ezeket a megállapodásokat.

A Bizottság eljárás megindításáról szóló határozatát a Budapesti Erőmű Rt. 2006 márciusában megtámadta³¹² az Unió Elsőfokú Bírósága (jelenleg Törvényszék) előtt. Emellett az érintett magyarországi erőművek részvényesei a Magyar Köztársaság ellen három nemzetközi választottbírói eljárást indítottak, arra hivatkozva, hogy Magyarország megsértette az Európai Energia Charta³¹³ rendelkezéseit. Az Unió Törvényszéke elutasította a kereseteket és a Bizottságnak adott ígazat.³¹⁴ A választottbírói ítéletek ugyanakkor nem voltak teljesen összhangban az uniós bírói fórum ítéletével. A korábban (2007) indított eljárásokban ítéletet hozó ICSID nem állapította meg a magyar állam felelősségét egyik esetben sem, viszont a harmadik esetben – nem régen, 2014 decemberében – döntést hozó UNCITRAL bíróság részben jogosnak találta az EDF (Electricité de France) kérését, és 107 millió euró összeg kártérítést ítélt meg a vállalatnak. Ez utóbbi eljárásban egyébként a Bizottság is részt vett, azt az álláspontot képviselve, hogy a választottbírói bíróság nem hozhat ítéletet az ügyben, mert azt már az EU Bírósága (vagyis a Törvényszék) megtárgyalta. A fő – és ez idáig nem rendezett – problémát az jelenti, hogy ha Magyarország teljesíti a választottbírói ítélet szerinti kötelezettségét, akkor ismét jogsértést követ el az uniós jog szerint. Ilyen esetekben akár az is elképzelhető volna, hogy a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indít Magyarország ellen amiatt, hogy a választottbírói ítéletben foglaltak teljesítésével megszegi az uniós jog alapján fennálló kötelezettségeit (Eilmansberger, 2009: 416.).

³⁰⁹ A hosszú távú villamosenergia-vásárlási megállapodásainak problémájának és a kapcsolódó (fent ismertetett) választottbírói esetek részletes elemzését lásd: Szemesi, 2013: 188–189. o.

³¹⁰ A jelenlegi EUMSZ. 107. cikkének (1) bekezdése által tiltott állami támogatás.

³¹¹ 2009/609/EK határozata

³¹² T-80/06. ügyszámmon iktatott kereset.

³¹³ Az Európai Energia Chartát Magyarország 1999-ben erősítette meg. Vizsgálódásunk szempontjából tehát a Charta – mint a tagállam számára az uniós jogtól független nemzetközi kötelezettséget rögzítő megállapodás – hasonló funkcióval bír, mint egy BIT.

³¹⁴ T-80/06. és T-182/09. sz. Budapesti Erőmű kontra Bizottság ítélet

A fentiekhez hasonló kérdésekre kíván megoldást nyújtani a Tanács és a Parlament 2014 júliusában meghozott, az Európai Unió által megkötött nemzetközi megállapodások által létrehozott, a beruházók és az államok közötti vitarendezést végző választottbíróságokkal kapcsolatos pénzügyi felelősség meghatározására vonatkozó keret létrehozásáról szóló rendelete.³¹⁵ A rendelet szerinti szabályozás alapját képező elv értelmében a vitarendezési eljárás tárgyát képező elbánásért viselt nemzetközi felelősség az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásnak megfelelően oszlik meg. Következésképpen az Unió elvben minden olyan kereset megválaszolásáért felel, amely valamely megállapodásnak az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó rendelkezései állítólagos megsértésére vonatkozik, függetlenül attól, hogy az adott elbánást az Unió vagy egy tagállam alkalmazta.³¹⁶ Továbbá, az uniós megállapodások a külföldi beruházók számára ugyanolyan magas szintű védelmet biztosítanak, mint amelyet az Unión belüli beruházók számára az uniós jog és a tagállami jogrendszerek közös általános elvei biztosítanak, de annál nem magasabbat.³¹⁷ A rendelet meghatározza annak szabályait, hogy milyen esetben járjon el az Unió és mikor a tagállam a vitarendezési eljárások során alperesi minőségben. A pénzügyi felelősség tekintetében meghatározott főszabály szerint a felelősség azt a jogalanyt terheli, amelyik a megállapodás vonatkozó rendelkezéseivel összeegyeztethetetlennek bizonyult elbánásért felelős. Ennek megfelelően a pénzügyi felelősség magára az Unióra hárul, ha az érintett elbánást uniós intézmény, szerv vagy hivatal alkalmazza. Amennyiben viszont az érintett elbánást tagállam alkalmazza, a pénzügyi felelősség az adott tagállamra hárul. Ugyanakkor, ha a tagállam az uniós jog előírásai szerint jár el – például egy, az Unió által elfogadott irányelvet ültet át – a pénzügyi felelősséget magának az Uniónak kell viselnie.³¹⁸ A rendelet keretében folytatandó együttműködési és konzultációs kötelezettség alapelveként a rendelet kifejezetten rögzíti, hogy „Az EUSz. 4. cikkének (3) bekezdésében említett lojális együttműködés elvével összhangban a Bizottság és az érintett tagállam megtesz minden ahhoz szükséges lépést, hogy megvédje és megóvja az Unió és az érintett tagállam érdekeit.”³¹⁹

³¹⁵ 912/2014/EU rendelet

³¹⁶ 912/2014/EU rendelet, preambulum, (3) bek.

³¹⁷ 912/2014/EU rendelet, preambulum, (4) bek.

³¹⁸ 912/2014/EU rendelet, preambulum, (7) bek., és 3. cikk

³¹⁹ 912/2014/EU rendelet, 6. cikk

1.3 Befektetői érdekek kontra tagállami szabályozási érdekek

Az Unió alkotmányos fejlődésével összefüggésben különösen fontos kérdésként merül fel, hogy az új, uniós szinten megvalósítandó befektetési politika miként viszonyul az EUSz. 21. cikkében az Unió külső tevékenységének egészére irányadó céljaihoz és értékeihez. Az EUMSz. 205. cikke szerint „*a közös kereskedelempolitikát az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezések kell, hogy irányítsák, amelyekhez hozzátartozik a demokrácia előmozdítása, a jogállamiság, az emberi jogok további tiszteletben tartása és a fenntartható gazdasági, társadalmi és ökológiai fejlődés előmozdítása.*” A Bizottság az átfogó európai beruházási politikáról szóló közleményében is hangsúlyozza, hogy „*a közös beruházáspolitikára az Unió által végzett külső tevékenységek elveinek és céljainak is irányadóknak kell lenniük, ideértve a jogállamiság, az emberi jogok és a fenntartható fejlődés előmozdítását (EUMSz. 205. cikk és EUSz. 21. cikk).*”

A beruházási megálapodásokkal összefüggésben e követelmények mindenek előtt az érintett befektetők jogainak védelme szempontjából érdekesek. A Bizottság is hangsúlyozza, hogy a beruházók a stabil, szilárd és kiszámítható környezetben érzik jól magukat. A beruházási döntéseket ugyan elsősorban a piaci megfontolások, vagyis a befektetésből nyerhető bevétel mozgatja, e döntéseket viszont jelentősen befolyásolja a partnerország gazdasági, politikai és jogi környezete is, hisz ez is fontos előfeltétele például a viszonylag biztos, kiszámítható bevételnek. „*A beruházásvédelmi tárgyalások értékének felmérésénél különösen az lehet kulcsfontosságú tényező, hogy partnereink elméletben és gyakorlatban mennyire képesek fenntartani a jogállamiságot oly módon, hogy az a beruházóknak biztos és szilárd környezetet jelentsen.*”³²⁰

Amint már utaltunk rá, a tagállamok egyes, eltérő tartalommal és védelmi szinttel létrehozott megálapodásai problematikusak lehetnek a belső piac működése szempontjából. Emellett a tagállamonként különböző – és adott esetben ütköző – rendszerek nem kifejezetten előnyösek a biztonságos jogi környezetre törekvő potenciális külföldi befektetők számára sem; sőt mint láthattuk a fenti példák alapján, az uniós jog és a tagállami nemzetközi kötelezettségvállalások rendszerének ütközése is sértheti a jogbiztonság elvét.

A jogállamiság követelményének szerves részét képező jogbiztonság

³²⁰ COM(2010) 343.

elvé kívánja meg – többek között a magyarországi hosszú távú villamosenergia-vásárlási megállapodásokkal kapcsolatos, egymásnak ellentmondó tagállami kötelezettségekhez, illetve joghatósági kollízióhoz hasonló esetek elkerülése érdekében – a korábban létrejött nemzetközi befektetés-szabályozási rendszer és az uniós befektetési politika összhangjának megteremtését is. Ez az érdek is alátámasztja a BIT-rendeletben foglalt, a tagállamok beruházási egyezményeinek átmeneti időszakra való fenntartását engedélyező rendelkezések létjogosultságát. A rendelet preambuluma szerint *„A harmadik országokban működő uniós beruházók és beruházásai, illetve a külföldi beruházókat és beruházásokat befogadó tagállamok érdekében célszerű, hogy a beruházások feltételeit meghatározó és garantáló kétoldalú beruházási megállapodások érvényben maradjanak, és az Uniónak a beruházások magas szintű védelmét biztosító beruházási megállapodásai fokozatosan váltsák fel őket.”*

A Parlament a Bizottság jogalkotási javaslatához fűzött indoklásában a közös célokkal való összhangot is kiemelte.³²¹ A beruházások magas szintű védelmére, valamint az Unió külső tevékenysége horizontális céljainak betartására irányuló törekvés nem csupán az új, uniós szinten kötendő megállapodásokkal összefüggésben jelenik meg; a Bizottság nem adhat felhatalmazást a tagállamok részére még olyan új (átmeneti) megállapodások megkötésére sem, amelyek összeegyeztethetetlenek lennének az EUMSZ.-ben az Unió külső tevékenységének egészére vonatkozóan meghatározott alapelvekkel és célokkal.³²²

Mindezekkel összhangban a Bizottság szerint *„[a]z EU beruházási tárgyalásai esetében a prioritást élvező országok meghatározásánál fontos tényező lehet a beruházók – a befogadó ország vagy nemzetközi választottbíróság általi – védelmének „robosztussága.”*³²³ Éppen ezért az EUMSZ. 207. cikke alapján már uniós szinten megkötendő, befektetések szabályozására (is) kiterjedő megállapodásokban már előtérbe került a megfelelő vitarendezési eljárások kérdése. Az ötéves tárgyalási folyamat eredményeként Kanada és az Unió között 2014 szeptemberében aláírt átfogó szabadkereskedelmi megállapodás (ismert néven: CETA, azaz

³²¹ „[...] a tagállamok számtalan, egymást átfedő és néha egymással ütköző kétoldalú beruházási megállapodásában megtestesülő jelenlegi rendszert belátható időtartamon belül fel kell váltani egy új keretrendszerrel, amely az EU horizontális politikai céljaival összhangban álló modern uniós beruházási szerződésekből áll.” (COM(2010) 0344–C7-0172/2010–2010/0197(COD))

³²² 1219/2012/EU rendelet, 9. cikk (1) bek. c) pont

³²³ COM(2010) 343.

Comprehensive Economic and Trade Agreement) a beruházások védelmére vonatkozóan is tartalmaz rendelkezéseket. A tagállamok részvételével (is) létrejött, korábbi két-, illetve többoldalú egyezményekhez képest a CETA jelentős újításának tekinthető, hogy világosabban és pontosabban határozza meg a beruházásvédelmi alapelveket – többek között részletes tesztet állít fel a jogtalan kisajátítás vizsgálatára –, mindemellett pedig teljesen új szellemiségű választottbíróági eljárási szabályokat vezet be, így például a CETA hatálya alatt indult választottbíróági eljárások teljes egészükben nyilvánosak lesznek.³²⁴

2013 júniusában az Unió az USA-val is tárgyalásokba kezdett a CETA-hoz hasonló koncepción alapuló, kereskedelmi és beruházásvédelmi egyezmény: a Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházásvédelmi Partnerség („TTIP”, azaz Transatlantic Trade and Investment Partnership) megkötése érdekében. A TTIP, ahogyan a neve is sugallja, szintén tartalmazna beruházásvédelmi rendelkezéseket, és ezzel felváltaná az egyes EU tagállamok, valamint az Egyesült Államok között létrejött kétoldali megállapodásokat (Wolf, 2014a). Azonban úgy tűnik, hogy – a közszolgáltatásokra, illetve az európai GMO-szabályozásra várható hatásokkal, valamint a hormonkezelt állati eredetű termékek behozatalával kapcsolatban megfogalmazott félelmek mellett – pont a befektetésvédelmi előírások képezik a leginkább vitatott részét a tervezett egyezménynek.

2. keretes írás

Átláthatósági biztosítékok a beruházásvédelmi megállapodások tárgyalása során

Az érdeklődés fokát az is jelzi, hogy a Bizottság korábban társadalmi konzultációt indított a TTIP megállapodás befektetésvédelmi rendelkezéseiről, és e felhívásra 150 ezer hozzájárulás érkezett – hasonló számú beadványra nem volt még példa az EU történetében.

Lásd: <http://www.bruinfo.hu/cikk/20141205-a-kereskedelmi-biztos-hisz-a-ttip-sikereben.html> (2017.04.10.)

A tárgyalások átláthatósága melletti uniós elkötelezettség jegyében 2015 januárjában – korábbi gyakorlatához képest eltérő módon – a Bizottság nyilvánosságra hozta a fent bemutatott TTIP megállapodás jogi szövegeit. A korábbiakban még soha nem volt arra példa, hogy az intézmény tárgyalás alatt álló kétoldali kereskedelmi megállapodásra tett javaslatát közzétegye. A dokumentumokat lásd: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230> (2017.05.12.)

³²⁴ A CETA-ról, és különösen a beruházások védelmére, illetve vitarendezésre vonatkozó újításairól lásd bővebben: Wolf, 2014.

A TTIP befektetésvédelmi rendelkezései ugyanis – amellet, hogy valóban képesek a befektetők magasabb szintű védelmét garantálni – érzékeny tagállami érdekek sérüléséhez járulhatnak hozzá. Főként németországi és franciaországi érdekeltek fogalmazták meg az iránti aggályait, hogy az amerikai cégek ezekre a befektetésvédelmi előírásokra hivatkozva támadhatnak majd meg a választottbíróóságokon fontos európai és tagállami jogszabályokat.³²⁵

E félelmek tulajdonképpen érthetőnek tűnnek, különösen a tagállamok megállapodásaival összefüggő korábbi negatív tapasztalatok fényében, amelyeket először az 1990-es évek első vitarendezési esetei hozták felszínre. E megállapodások általában igen homályosan és tágan értelmezhető fogalmakat használnak,³²⁶ ami a későbbiekben számos problémát – különösen a magánérdekek és a közhatalom szabályozó feladata közötti konfliktust – okozott; így több olyan esetet generált, hogy valamely államot legitim módon elfogadott jogszabálya nyomán a nemzetközi választottbíróóságok az igazságos és méltányos bánásmód elvének megsértése miatt elítélték.

Mindez felveti azt a kérdést is, hogy az Uniónak – az új uniós egyezmények megkötése során – mennyiben kell modellként alapul vennie a korábbi tagállami megállapodások szabályozási logikáját és struktúráját. Ezek jelentős része ugyanis még a nyolcvanas, kilencvenes években jött létre, egy 1962-ben készült OECD modellegyezmény alapján (Kleinheisterkamp, 2012: 428). További problémát jelent tehát, hogy a megállapodások még olyan korszakban kötöttek, amikor egyértelműen elhatárolható volt egymástól a „tőkeimportőr” és „tőkeexportőr” államok köre (Kleinheisterkamp, 2012: 428), és ehhez a különbségtételhez igazodott a beruházásvédelem e megállapodások alapján kialakított, maximális befektetői védelemre irányuló szabályozása, illetve „bevált gyakorlata” is.³²⁷ Ma már azonban nem ez a helyzet; a jelentős befektetési kapacitással rendelkező új országok helyi vagy világsszintű hatalmakként történő felbukkanása megváltoztatja azt a klasszikus nézetet, miszerint a befektetők

³²⁵ <http://www.bruinfo.hu/cikk/20141205-a-kereskedelmi-biztos-hisz-a-ttip-sikereben.html> (2017.04.10.)

³²⁶ A Parlament szerint például „egyes tagállamok a „külföldi befektető” kifejezés tekintetében olyan tág fogalom meghatározást használnak, hogy egy egyszerű postai címet elegendőnek tekintenek a vállalkozás honosságának megállapításához” (A Parlament állásfoglalása, 2011).

³²⁷ Lásd például az egyik brit megállapodás példáját: „[I]t is probably not exaggerated to suggest that reciprocity is to a large extent a matter of prestige rather than reality. What is primarily intended is the promotion and protection of British investments in the Philippines” (Mann, 1982: 241–242).

kizárólag a fejlett országokból érkeznek.³²⁸ A korábbi, maximális befektetési védelem tehát „visszaüt”; és a változás következményei – tulajdonképpen e védelmi szint fenntartásának számokban is mérhető költsége (Kleinheisterkamp, 2012: 429) – egyre inkább sújtják a nyugat-európai országokat is. Különösen erősen érzékelhető volt e negatív hatás a 2008-as válság következményeire reagáló tagállami intézkedésekkel összefüggésben. Belgiumot például egy kínai befektető 2,3 milliárd dollárra perelte az ICSID előtt, az egyik legnagyobb bankját (Fortis) a válság idején megmentő intézkedésének hatásai miatt (Peterson, 2010). De hasonlóképpen járt Németország és Spanyolország is (Kleinheisterkamp, 2012: 429).

A meglévő kétoldalú beruházási megállapodások kezelésén túl tehát az új uniós kizárólagos hatáskör egy további kihívást is támaszt: az Uniónak egy olyan új európai befektetési politikát kell meghatároznia, amely megfelel a befektetők és kedvezményezett államok elvárásainak, de egyben az Unió tágabb gazdasági érdekeinek és külpolitikai célkitűzéseinek is.³²⁹ A Parlament – a befektetői érdekek és az állami szabályozási érdekek közötti egyensúly iránti törekvés jegyében – hangsúlyozza, hogy ezen politikának a befektetővédelem nyomatékos középpontba állítása mellett (a korábbi tagállami megállapodásokhoz képest) megfelelőbben kell az állam szabályozási képessége védelmének jogát kezelnie. Ezzel összhangban a Bizottság is kiemeli, hogy a beruházáspolitikát továbbra is lehetővé fogja tenni az Unió és a tagállamok számára, hogy a közpolitikai célkitűzéseik eléréséhez szükséges intézkedéseket elfogadják és érvényre juttassák. Habár a Bizottság az európai modell és az egységes piac külföldi beruházók számára történő népszerűsítését alapvetően az Unió feladatának tekinti, nem tartja „*sem megvalósíthatónak, sem kívánatosnak*” a tagállamok beruházásösztönző erőfeszítéseinek felváltását, amennyiben ezek illeszkednek a közös kereskedelempolitikába, és összhangban állnak az EU jogszabályaival. E megengedett – központi, illetve regionális kormányzati szintű – beruházásösztönző lépések akár különféle segítségnyújtási és támogatási programok is lehetnek, amelyekkel a hatóságok – a kereskedelem- vagy exportösztönzéshez hasonlóan – egymással versenyezve ösztönzik területükön a befelé és kifelé irányuló beruházásokat.³³⁰

³²⁸ A Parlament állásfoglalása, 2011.

³²⁹ A Parlament állásfoglalása, 2011.

³³⁰ COM(2010) 343.

Úgy tűnik tehát – és lényegében ezt igazolja a CETA példája is – hogy az Unió részéről – összhangban a tagállamok, sőt az érintett harmadik államok érdekeivel is, és egyben a 2008-as válság logikus következményeként (Kleinheisterkamp, 2012: 431) – erősödik az igény egy mind a befektetők, mind az érintett szabályozási szintek számára kiszámíthatóbb, konkrétabb előírásokat tartalmazó beruházásvédelmi rendszer megteremtésére. Mindebből az is látható, hogy az utóbbi években párhuzamos folyamatok zajlottak az Unió politikáinak „belső” és „külső” dimenzióiban. A befektetési politika új, Unió által meghatározott menete – amely a tagállami kétoldalú megállapodások által létrehozott rendszerhez képest a befektetők védelmének előtérbe helyezésétől egyértelműen a közérdek által meghatározott, tagállami szabályozási autonómia védelmének irányába mozdult el – illeszkedik a belső uniós politikák – így az Unió közszolgáltatásokkal kapcsolatos politikája – terén tapasztalható és a válságot követően különösen megerősödő irányváltáshoz.³³¹

A fenti példákkal összefüggésben egy további kérdés is adódik: szükséges-e, és ha igen, mely országok mint szerződő felek esetében, hogy az Unió által megkötendő szabadkereskedelmi megállapodásokba integrálódjon a beruházásvédelem? Ahogyan arra már fent utaltunk, a külföldi beruházások, illetve a kereskedelem megkönnyítésére irányuló intézkedések – ideális esetben – kölcsönösen egymás eredményességét növelik. Az Unió horizontális, külső tevékenységére vonatkozó célkitűzések érvényesülését, illetve ezeknek megfelelően a külkapcsolatok különböző szegmenseinek koherenciáját is hatékonyabban elősegíti, ha egyetlen szerződés „ernyője” fogja át az egyes partikuláris területeket. Ezért a legtöbb potenciális szerződő fél esetében az Uniónak is érdeke, hogy a szabadkereskedelmi megállapodások megkötésére irányuló tárgyalások hatálya a beruházások teljes területére is kiterjedjen.³³²

Mindezzel összefüggésben fontos kiemelnünk, hogy az átláthatósági és a felek közötti vitarendezési kötelezettségre vonatkozó szabályok, amennyiben a közvetlen befektetéseken kívüli külföldi befektetésekkel

³³¹ E folyamat részletes bemutatását és vizsgálatát lásd: Horváth M., 2014: 185–202.

³³² COM(2010) 343. Egyes esetekben a tárgyalópartner kérése is ösztönzi e választást. Kanada például kifejezetten kérte, hogy a gazdasági és kereskedelmi megállapodásra irányuló tárgyalások a beruházásvédelemre is kiterjedjenek. Szintén a beruházásvédelemre vonatkozó rendelkezésekkel kiegészített megállapodás jött létre Szingapúrral. Kínával ugyanakkor egyelőre az Unió csupán a beruházások kölcsönös védelmére kiterjedő megállapodásban gondolkodik, amely a szabadkereskedelemre – bár Kína kifejezte az erre irányuló szándékát – nem vonatkozna.

kapcsolatosak, továbbra sem tartoznak az Unió kizárólagos kompetenciájába. Az ilyen rendelkezéseket tartalmazó megállapodások megkötése tehát az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozó területet képez. Jól mutatja a kérdés jelentőségét az EU-Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodás példája.

Az Európai Unió és Szingapúr 2013. szeptember 20-án parafalta a szabadkereskedelmi megállapodás szövegét. Ez az egyik első „új generációs” kétoldalú szabadkereskedelmi megállapodás – hasonlóan a CETA-hoz és a TTIP-hez –, azaz olyan kereskedelmi megállapodás, amely – a vámok, valamint az áru- és szolgáltatáskereskedelmet érintő, nem vámjellegű akadályok csökkentésére irányuló, hagyományos rendelkezéseken kívül – a kereskedelemmel kapcsolatos különböző területekre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz, mint például a szellemi tulajdonjog védelme, beruházások, közbeszerzés, verseny és fenntartható fejlődés.

A Bizottság vélemény iránti kérelemmel fordult a Bírósághoz annak meghatározása céljából, hogy az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e a tervezett megállapodás egyedül történő aláírására és megkötésére. A Bizottság és a Parlament szerint az előbbi kérdésre a válasz: igen. A Tanács és a Bíróság elé észrevételeket terjesztő valamennyi tagállam kormánya viszont azt állítja, hogy az Unió nem kötheti meg egyedül a megállapodást, mivel annak bizonyos részei az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe, sőt a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak.

A Bíróság 2017 májusában adott véleményében³³³ megállapítja, hogy az Európai Unió jelenlegi formájában nem kötheti meg egyedül a szabadkereskedelmi megállapodást Szingapúrral, mivel annak bizonyos tervezett rendelkezései az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe tartoznak. Ebből következően a szabadkereskedelmi megállapodást a jelen helyzetben az Unió és a tagállamok csak együttesen eljárva köthetik meg. A Bíróság konkrétan kimondja, hogy az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a megállapodás alábbi területekre vonatkozó részei tekintetében:

- a) az uniós és a szingapúri piacra jutás az áruk és a szolgáltatások tekintetében (ideértve az összes szállítási szolgáltatást), a közbeszerzés, valamint a nem fosszilis és fenntartható energiaforrásokból származó energiatermelés ágazataiban;

³³³ A Bíróság 2/15 sz. véleménye.

- b) a szingapúri állampolgárok Unióban eszközölt (és fordítva) külföldi közvetlen befektetéseinek védelmére vonatkozó rendelkezések;
- c) a szellemi tulajdonjogokra vonatkozó rendelkezések;
- d) a versenyellenes magatartások elleni küzdelemre, valamint az összefonódások, a monopóliumok és a támogatások korlátozására irányuló rendelkezések;
- e) a fenntartható fejlődésre vonatkozó rendelkezések vonatkozásában;³³⁴
- f) az információcserére, valamint az értesítési, ellenőrzési, együttműködési, közvetítési, átláthatósági és felek közötti vitarendezési kötelezettségre vonatkozó szabályokra nézve, kivéve, ha ezek a közvetlen befektetéseken kívüli külföldi befektetésekkel kapcsolatosak.

A Bíróság szerint végeredményben a megállapodásnak csak két területén nem rendelkezik az Unió kizárólagos hatáskörrel: a közvetlen befektetéseken kívüli külföldi befektetések területén,³³⁵ valamint a befektetők és az államok közötti jogviták rendezésére vonatkozó szabályozás kapcsán. Ahhoz, hogy az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezzen a közvetlen befektetéseken kívüli külföldi befektetések területén, a megállapodás megkötésének érintenie kell az uniós jogi aktusokat, vagy meg kell változtatnia azok alkalmazási körét. Mivel nem ez az eset állt fenn, a Bíróság azt a következtetést vonta le, hogy az Unió nem rendelkezik kizárólagos hatáskörrel. Ezzel szemben a tagállamokkal megosztott hatáskörrel bír. Ugyanezen következtetés érvényes a közvetlen befektetéseken kívüli külföldi befektetésekkel kapcsolatos információcserére, valamint az értesítési, ellenőrzési, együttműködési, közvetítési, átláthatósági és a felek közötti vitarendezési kötelezettségre vonatkozó szabályokra is. A befektetők és az államok közötti vitarendezési szabályok szintén az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe tartoznak. Az ilyen szabályozást ugyanis, amely kivonja a jogvitákat a

³³⁴ A Bíróság megállapítja, hogy a fenntartható fejlődés ezentúl az Unió közös kereskedelempolitikájának szerves része, és hogy a tervezett megállapodás az Unió és Szingapúr közötti kereskedelmi kapcsolatokat liberalizálását azon feltételhez köti, hogy a felek tiszteletben tartják a munkavállalók szociális védelme és a környezetvédelem területén fennálló nemzetközi kötelezettségvállalásaikat.

³³⁵ Ezek az ún. portfóliobefektetések, amelyekre a vállalkozás irányítása és ellenőrzése befolyásolásának szándéka nélkül kerül sor.

tagállamok bíróságainak joghatósága alól, nem lehet a tagállamok jóváhagyása nélkül bevezetni.

2. Közpénzvédelem a nemzetközi beruházások szabályozásában – a vitarendezési eljárások reformja

A beruházó és állam közötti vitarendezés olyan jogvitákat is érinthet, amelyek közpolitikákkal kapcsolatos kérdéseket vetnek fel vagy kihatnak az államháztartásra. Ezen eljárások viszont hagyományosan a kereskedelmi választottbíróságra vonatkozó szabályok szerint zajlanak, amelyek nem rendelkeznek az átláthatóságról. A beruházó és állam közötti vitarendezés átláthatóságának növelése – az Unió befektetvésvédelmi politikájának megszületésével egyidejűleg – uniós szinten elismert célkitűzésként jelent meg.³³⁶

Az uniós szabályozás alakulásában e téren meghatározó szerepe van az Unión kívüli: az Egyesült Nemzetek Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága (a továbbiakban: UNCITRAL) keretében elért eredményeknek. Az UNCITRAL globális átláthatósági szabályokat fogadott el a beruházó és állam közötti vitarendezés tekintetében, valamint olyan mechanizmusokat dolgozott ki, amelyek révén e továbbfejlesztett átláthatósági szabályokat alkalmazni lehet a még meglévő, tagállami szinten megkötött mintegy 3000 beruházási megállapodásra is, illetve ugyanezek az Unió nevében kötött/kötendő kereskedelmi és beruházásvédelmi megállapodások alapelveiként is szolgálnak. Az Unió e szabályokra alapozza a beruházó és állam közötti vitarendezés átláthatóságáról szóló rendelkezéseket a jelenleg tárgyalt valamennyi megállapodásban, és belefoglalta a szóban forgó vagy ahhoz hasonló szabályokat az EU és Kanada közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (CETA), illetve az EU-Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodás szövegébe is.

Az UNCITRAL 2013. július 10-én elfogadta a beruházó és állam közötti vitarendezés átláthatóságáról szóló szabályokat (a továbbiakban: az UNCITRAL átláthatósági szabályai).³³⁷ E szabályok rendelkeznek az összes dokumentum – úgy a bírósági határozatoknak, mind a felek észrevételeinek – nyilvánosságra hozataláról, a meghallgatások nagyközönség számára való megnyitásáról, valamint arról, hogy az érdekelt felek (a civil társadalom) észrevételeket nyújthatnak be a bírósághoz. Biztosított a bizalmas

³³⁶ COM(2015) 21. és az Európai Parlament A7-0070/2011. sz. jelentése

³³⁷ Ezeket az ENSZ Közgyűlése 2013. december 16-án hagyta jóvá.

információk megfelelő védelme, ez azonban nem haladja meg a belföldi bíróságokon belüli hasonló védelem szintjét. A szabályok 2014. április 1-jén léptek hatályba. Azok automatikusan alkalmazandók az olyan, beruházó és állam közötti vitarendezések esetében, amelyek 2014. április 1-je után kötött szerződések alapján merülnek fel, ha a szerződésekben hivatkoznak az UNCITRAL választottbírósági szabályaira.³³⁸ Az UNCITRAL átláthatósági szabályok nem alkalmazandók ugyanakkor ezen időpont előtt kötött szerződésekre.³³⁹

Ennek következtében az Unió az UNCITRAL többi tagjával együtt tárgyalások megindítását szorgalmazta egy olyan többoldalú egyezményről, amely megkönnyíti az UNCITRAL átláthatósági szabályainak alkalmazását a meglévő beruházási megállapodásokra. A tárgyalások 2014. július 9-én zárultak le, és az ENSZ Közgyűlése 2014. december 10-én elfogadta az egyezményt.³⁴⁰

Az egyezmény a 2014. április 1-je előtt kötött kereskedelmi megállapodásokra alkalmazandó, és olyan mechanizmust hoz létre, amely lehetővé teszi az országok és a regionális gazdasági integrációs szervezetek számára, hogy megállapodjanak egymás között az UNCITRAL átláthatósági szabályai alkalmazásáról az olyan beruházási megállapodások hatálya alá tartozó jogviták során, amelyeknek a részes felei. Mind az Unió, mind a tagállamok számára lehetővé teszi, hogy csatlakozzanak az egyezményhez, és alkalmazzák az átláthatósági szabályokat a meglévő beruházási megállapodásaikra. Az egyezmény aláírásával az Európai Unió az Energia Charta Egyezmény tekintetében, a tagállamok pedig a meglévő megállapodásaik tekintetében válhatnak az egyezmény részes feleivé. Az egyezmény negatív jegyzéken alapuló megközelítést alkalmaz, nevezetesen az átláthatósági szabályok alkalmazandók, feltéve, ha egy aláíró fél a 3. cikk szerinti fenntartással élve nem sorol fel olyan különös megállapodásokat, amelyek nem tartoznak az egyezmény hatálya alá.³⁴¹

Az Energia Charta Egyezmény tekintetében az Európai Unió az egyezmény részes felévé vált annak érdekében, hogy kiterjessze az átláthatósági szabályok alkalmazásának hatályát azokra a beruházó és állam

³³⁸ COM(2015) 21.

³³⁹ 2014. április 1-je előtt számos beruházási megállapodás született, ami különösen fontosá teszi az UNCITRAL átláthatósági szabályok alkalmazhatóságának biztosítását. Az Európai Unió egy ilyen megállapodás – az Energia Charta Egyezmény – részes fele, az Európai Unió tagállamai pedig mintegy 1400 hasonló megállapodást kötöttek harmadik országokkal.

³⁴⁰ A/RES/69/116 határozat

³⁴¹ COM(2015) 21.

közötti vitarendezésekre, amelyekre az Energia Charta Egyezményrel összhangban kerül sor, és amelyeknek az Unió az alperese, míg a felperes egy olyan nem uniós államhoz tartozik, amely nem zárta ki az egyezmény alkalmazását az Energia Charta Egyezményből fakadó jogvitákra. A tagállamok szintén felhatalmazást kapnak az egyezmény egyénileg történő aláírására a harmadik országokkal kötött, a 2012. december 12-i 1219/2012/EU rendelet alkalmazásával engedélyezett kétoldalú megállapodásaik, valamint az Energia Charta Egyezménynek a tagállamok és a harmadik országbeli beruházók közötti jogviták során az Energia Charta Egyezményben foglaltaknak megfelelően történő lehetséges alkalmazása tekintetében. A Bíróság mindezzel összhangban, az EU-Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodásról szóló véleményében kifejtette, hogy az átláthatósági szabályok tekintetében sem tartozik a megállapodás megkötése a tagállamok kizárólagos hatáskörébe, következésképpen az Unió szervei és intézményei is felelősek a kapcsolódó rendelkezések betartásáért. A Bíróság véleményének³⁴² vonatkozó részét az alábbiakban idézzük:

„280. A tervezett megállapodás „Átláthatóság” című 14. fejezete az e megállapodás többi fejezetében említett területekre alkalmazandó szabályokat állapít meg, fenntartva az e fejezetekben az átláthatóságra vonatkozóan előírt különös rendelkezéseket.

281. Az e fejezetben szereplő kötelezettségvállalásokkal a felek legelőször is biztosítják, hogy bármely, a tervezett megállapodás alá tartozó területtel kapcsolatos, általánosan alkalmazandó intézkedés egyértelmű és könnyen hozzáférhető lesz, és hogy kellő időt biztosítanak ezen intézkedések közzététele és hatálybalépése között (14.3. cikk). Következésképpen kötelezettséget vállalnak arra, hogy kapcsolattartó pontok kijelölésével és bizonyos típusú tájékoztatáskérések megválaszolásával előmozdítják a kommunikációt az e megállapodásban szereplő valamennyi kérdésben. Végül biztosítják, hogy az említett megállapodás keretében lefolytatott és a másik fél személyeinek, áruinak és szolgáltatásainak érdekeit érintő valamennyi eljárás megfelelően a megfelelő ügyintézés elvének, valamint pártatlan és független bíróság előtt megtámadható legyen (14.5–14.7. cikk).

282. E kötelezettségvállalások olyan intézkedésekre alkalmazandók, amelyeket a felek a tervezett megállapodás 2–13. fejezete alá tartozó területeken tesznek. Az ezekhez kapcsolódó átláthatósági szabályok tehát e

³⁴² A Bíróság 2/15 sz. véleménye

fejezetek érdemi rendelkezései hatékonyságának biztosítására irányulnak. E szabályok tehát járulékos jellegűek, és ugyanazon hatáskör alá tartoznak, mint amelyek alá az említett érdemi rendelkezések. Mivel az érdemi rendelkezések a jelen vélemény 243. pontjában megjelölt mértékben az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe tartoznak, a tervezett megállapodás 14. fejezetét az Unió nem hagyhatja egyedül jóvá.

283. Az átláthatóságra vonatkozó azon különös szabályok azonban, amelyeket a tervezett megállapodás 2–8. és 10–13. fejezete egyedül mond ki, mint az ezen megállapodás 4.8., 6.15., 8.17., 8.45., 12.9. és 13.3. cikkében szereplő szabályok, az Unió kizárólagos hatáskörébe tartoznak.

284. Amennyiben egyes tagállamok arra hivatkoztak, hogy az említett átláthatósági szabályok, mivel kötelezik az uniós hatóságokat – ideértve a tagállami hatóságokat is – a megfelelő ügyintézés és a hatékony bírói jogvédelem elvének tiszteletben tartására, kizárólag a tagállamok közigazgatási és bírósági eljárásaira vonatkozó hatáskörébe tartoznak, elegendő rámutatni, hogy a tervezett megállapodás 14. fejezetében és a jelen vélemény előző pontjában említett rendelkezésekben szereplő szabályok nem tartalmazznak semmilyen, a tagállamok közigazgatási vagy bírósági szervezetére vonatkozó kötelezettségvállalást, hanem azt tükrözik, hogy mind az Unió, mind pedig a tagállamok a megállapodás alkalmazásakor kötelesek tiszteletben tartani az Unió alapelveit és az alapvető jogokat, mint a megfelelő ügyintézés és a hatékony bírói jogvédelem elve. A 14. fejezet ezért nem tekinthető úgy, mint amely a kizárólag a tagállamokhoz tartozó hatásköröket bitorolja.”

Felhasznált irodalom

- Eilmansberger, Thomas (2009): Bilateral investment treaties and EU law. In: Common Market Law Review. Vol. 46., No. 2., pp. 383–429.
- Horváth M. Tamás (2014): Fordulat a közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politikában, In: Horváth M. Tamás (szerk.): Külön utak. Közfeladatok megoldásai. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus Kiadó., 185–202. o.
- Kleinheisterkamp, Jan (2012): European policy space in international investment law. In: ICSID Review. Vol. 27., No. 2., pp. 416–431.
- Mann, Francis A. (1982): British Treaties for the Promotion and Protection of Investments. In: British Yearbook of International Law. Vol. 52., No. 1., pp. 241–254.

- Peterson, Luke (2010): Plain Packaging of Tobacco Products Decried as Expropriation, Contrary to Treaties; Long-standing Debate Rejoined. In: IA Reporter http://www.iareporter.com/articles/20120922_1 (2017.04.21.)
- Szemesi Sándor (2013): Nemzetközi beruházásvédelmi megállapodások és egyezmények. In: Horváth M. Tamás (szerk.): Jelenségek: A városi *kormányzás köréből*. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus Kiadó., 173–194. o.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2009): World Investment Report. Transnational Corporations, Agricultural Production and Development. http://unctad.org/en/Docs/wir2009overview_en.pdf (2017.03.21.)
- Wolf Szandra (2014): *A beruházásvédelmi vitarendezés jelene és jövője az Európai Unióban* (1. rész) (blogbejegyzés). <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/12/a-beruhazasvedelmi-vitarendezes-jelene-es-jovoje> (2017.03.19)
- Wolf Szandra (2014a): *A beruházásvédelmi vitarendezés jelene és jövője az Európai Unióban* (2. rész) (blogbejegyzés). <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/12/a-beruhazasvedelmi-vitarendezes-jelene-es-jovoje-2-resz> (2017.03.19.)

Felhasznált jogszabályok, egyéb források

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, HL C 326., 2012.10.26., 47–390. o.
- Az Európai Unióról szóló szerződés, HL C 326., 2012.10.26., 13–46. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1219/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról, HL L 351., 2012.12.20., 40–46. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 912/2014/EU rendelete (2014. július 23.) az Európai Unió által megkötött nemzetközi megállapodások által létrehozott, a beruházók és az államok közötti vitarendezést végző választott bíróságokkal kapcsolatos pénzügyi felelősség meghatározására vonatkozó keret létrehozásáról, HL L 257., 2014.8.28., 121–134. o.
- A Tanács irányelve (1988. június 24.) a Szerződés 67. cikkének végrehajtásáról, HL L 178., 1988.7.8., 10–23. o.
- A Bizottság 2009/609/EK határozata (2008. június 4.) a Magyarország által a hosszú távú villamosenergia-vásárlási megállapodások keretében nyújtott állami támogatásról, HL L 225., 2009.8.27., 53. o.
1999. évi XXX. törvény az Európai Energia Charta Konferencia Záróokmánya, az Európai Energia Charta Egyezmény, Döntések az Energia Charta tekintetében, valamint az Energiahatékonyságról és a kapcsolódó környezeti

- vonatkozásokról szóló Energia Charta Jegyzőkönyv kihirdetéséről
- A Bíróság 2/15 sz. véleménye az Európai Unió és a Szingapúri Köztársaság közötti szabadkereskedelmi megállapodás megkötéséről (ECLI:EU:C:2017:376)
- Az Európai Parlament 2011. április 6-i állásfoglalása a jövőbeni európai nemzetközi beruházási politikáról, 2010/2203 (INI)
- COM (2010) 343 végleges. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Egy átfogó európai nemzetközi beruházási politika felé. Brüsszel, 2010.7.7.
- Az Európai Parlament jelentése a jövőbeni európai nemzetközi beruházási politikáról (A7-0070/2011)
- COM (2014) 153 végleges. A Bizottság jelentése az Európai Tanácsnak. A kereskedelem és a befektetések útjában álló akadályokról szóló 2014. évi jelentés. Brüsszel, 2014.3.12.
- COM (2015) 21. végleges. A Bizottság javaslata: A Tanács határozata a beruházó és állam közötti, szerződésen alapuló választottbírósi eljárás átláthatóságára vonatkozó ENSZ-egyezménynek az Európai Unió nevében történő aláírásáról. Brüsszel, 2015.1.29.
- COM(2010)0344—C7-0172/2010—2010/0197(COD). Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalás-tervezete a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról
- T-80/06. és T-182/09. sz. *Budapesti Erőmű kontra Bizottság* egyesített ügyekben 2012. február 3-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2012:65.)
- <http://www.bruinfo.hu/cikk/20141205-a-kereskedelmi-biztos-hisz-a-ttip-sikereben.html> (2017.04.10.)